

Il Difensore civico per la qualità della vita democratica

Il presente fascicolo della Rivista è interamente dedicato al Difensore civico, ovvero ad un istituto che stenta ad attecchire nella cultura giuridica e nella prassi politica dell'Italia.

Attualmente, quello del Difensore civico è un istituto regionale, ma non tutte le Regioni lo hanno posto in essere e in alcune di esse, come nel Veneto, la legge che lo prevede è tuttora in attesa di applicazione. Dal canto suo, la legge 142 sulle autonomie locali prevede che anche gli ottomila comuni italiani possano darsi ciascuno il proprio Difensore civico.

Su questo istituto si appuntano sia insoddisfazioni sia attese sia timori.

Le insoddisfazioni sono degli stessi titolari dell'ufficio e della ristretta cerchia di coloro che ne conoscono e ne apprezzano le ricche potenzialità: in particolare, si denuncia il fatto che mancano i mezzi, materiali e umani, per un adeguato esercizio delle funzioni e che queste, così come previste dalle varie leggi istitutive, non consentono di tradurre compiutamente la vocazione naturale del Difensore civico.

Le attese sono di coloro che ricercano ulteriori, sicure vie di declinazione della deontologia democratica e hanno a cuore l'umanizzazione delle istituzioni e delle procedure.

I timori e i sospetti si annidano sia tra coloro che continuano retrospettivamente a coltivare la cultura del formalismo giuridico – e vedono male un istituto che, di fatto, può anche trovarsi ad operare, per ragioni di coscienza e di 'umanità', ai limiti dell'anomia –, sia tra coloro – soprattutto, politici di professione – che ritengono che una figura etica e personalista come quella del Difensore civico renda ancora più palese agli occhi della gente lo stridente contrasto oggi esistente fra la pratica della politica e la morale cui la politica deve informarsi.

Il Difensore civico è un pubblico ufficiale la cui autorità è più di società civile che di stato, mai, per nessuna ragione, di partito. La sua è una magistratura di coscienza e di competenza, strettamente legata quindi alle doti personali di chi la incarna. Tale magistratura è intesa tutelare, in via stragiudiziale, e quindi in modo rapido, informale, aderente alla realtà di situazioni umane talora accentuatamente atipiche, i bisogni-interessi-diritti delle persone nei confronti della pubblica amministrazione "facendo da ponte", agevolando i rapporti fra i primi e la seconda. Il Difensore civico è un mediatore, non un pubblico

ministero "denuncista". Così intesa, la sua funzione è essenziale ai sistemi democratici; non è marginale né costituisce un lusso per sistemi politici evoluti.

Una volta istituito, bisogna permettere che l'istituto del Difensore civico espliciti tutte le sue potenzialità di calmieratore etico: direttamente nei confronti dei comportamenti amministrativi, indirettamente nei confronti dei comportamenti politici. In Italia, il Difensore civico è necessario anche e soprattutto sotto questo profilo di bonifica e irradiazione etica: servirà a rendere più corretto il comportamento della pubblica amministrazione, ma anche a dare, con autorità, il segnale dell'"etica del servizio" ai detentori di ruoli politici.

È evidente che, per sua natura, il Difensore civico si sottrae alla logica della lottizzazione partitica. Il fatto che se ne ritardi l'impianto in Italia attesta, tra l'altro, dell'imbarazzo che questo istituto provoca in un sistema le cui istituzioni democratiche risentono di usura da lottizzazione.

È appena il caso di ricordare che il Difensore civico dovrebbe essere eletto direttamente dalla comunità civica di appartenenza. In attesa che Sindaci e Presidenti di Regioni vengano essi stessi direttamente eletti dai rispettivi corpi elettorali, il Difensore civico dovrà comunque essere sottratto a qualsiasi forma di designazione-controllo dell'Esecutivo – sia questo nazionale, regionale o comunale – ed essere espresso dagli organismi elettivi con maggioranze che dovranno sempre essere qualificate.

Molti degli interventi pubblicati in questo fascicolo sono stati svolti in due importanti convegni di studio: l'uno, sul Difensore civico nell'Alpe Adria organizzato dall'Istituto Europeo del Difensore civico insieme con le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Lombardia (Trieste 8-9 giugno 1990); l'altro, sul Difensore civico e la tutela dei diritti degli immigrati organizzato dal Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova (22-23 giugno 1990). In ambedue i convegni si è registrato l'unanime accordo dei Difensori civici presenti nel ritenere che il loro ufficio si ricollega immediatamente al paradigma universale dei diritti umani. Nel Convegno di Padova, tutti i Difensori civici si sono dichiarati convinti che nella loro giurisdizione rientrano non soltanto i "cittadini" ma, a pieno titolo, tutte le "persone umane" e quindi anche gli immigrati, da qualunque parte questi provengano.

L'attenzione al Difensore civico da parte del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova si spiega in ragione sia dello specifico campo di interesse del Centro sia del fatto che questo agisce anche da supporto alla Scuola post-universitaria di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani, sempre dell'Università di Padova. Gli allievi della Scuola si preparano ad esercitare ruoli di specialisti in diritti umani nelle pertinenti strutture, pubbliche e private. L'ufficio del Difensore civico, in quanto magistrato naturale dei diritti umani, è tra quelli più consoni alla vocazione formativa della Scuola di Padova, che è quella di preparare persone tecnicamente specializzate e assiologicamente motivate.